Deutscher Bundestag **Drucksache 17/9668**

17. Wahlperiode 16. 05. 2012

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grunderwerbsteuergesetzes – Grunderwerbsteuerbefreiung bei Zusammenschlüssen kommunaler Gebietskörperschaften

A. Problem und Ziel

In zahlreichen Landesteilen Deutschlands sind kommunale Zusammenschlüsse und Aufhebungen der Kreisfreiheit von Gemeinden notwendig, um bei zurückgehender Bevölkerung die Leistungsfähigkeit der Verwaltung zu erhalten. Bei solchen Zusammenschlüssen und Einkreisungen gehen typischerweise auch kommunale Grundstücke oder kommunale Gesellschaftsanteile an Unternehmen, die ihrerseits über Grundeigentum verfügen, auf eine andere oder eine neu gebildete Kommune über. In zahlreichen dieser Fallkonstellationen kommt es dabei zu einem nach § 1 Absatz 1 Nummer 1 und 3 des Grunderwerbsteuergesetzes (GrEStG) bzw. nach § 1 Absatz 3 GrEStG steuerbaren Vorgang.

Diese steuerrechtlichen Rahmenbedingungen stellen ein spürbares Hemmnis für notwendige Gemeindezusammenschlüsse und Einkreisungen dar. Es ist daher erforderlich, für Zusammenschlüsse von kommunalen Gebietskörperschaften und Einkreisungen in § 4 GrEStG eine Ausnahme von der Besteuerung der zuvor genannten Fälle zu regeln.

B. Lösung

Es wird in den Katalog der bestehenden Ausnahmen von der Besteuerung in § 4 GrEStG eine Ausnahme als Nummer 4 eingefügt, die nur für Zusammenschlüsse von kommunalen Gebietskörperschaften und die Aufhebung der Kreisfreiheit von Gemeinden gilt.

C. Alternativen

Keine.

D. Finanzielle Auswirkungen

Die Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer stehen den Ländern zu (Artikel 106 Absatz 2 Nummer 3 des Grundgesetzes – GG). Die vorgesehene Gesetzesänderung führt bei diesen zu geringeren Einnahmen, deren Höhe sich nicht beziffern lässt. Sie hängt unter anderem von der Zahl der Gemeindezusammenschlüsse, deren konkreter Durchführung (Beitritt oder Vereinigung) und der Vermögenszusammensetzung der beteiligten Kommunen sowie dem im jeweiligen Land geltenden Steuersatz ab. Die meisten Länder haben nämlich von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, den Steuersatz abweichend von der bundesgesetzlichen Re-

gelung zu bestimmen (Artikel 105 Absatz 2a GG), und diesen von 3,5 Prozent auf 4 Prozent, 4,5 Prozent oder 5 Prozent der Bemessungsgrundlage angehoben. Die Bemessungsgrundlage bestimmt sich in den von diesem Gesetzentwurf erfassten – durch Gesamtrechtsnachfolge ausgelösten – Besteuerungsfällen nach dem gemäß § 138 Absatz 2 bis 4 des Bewertungsgesetzes ermittelten Grundbesitzwert (§ 8 Absatz 2 GrEStG). Der Bundesfinanzhof hat mit Beschluss vom 2. März 2011 das Bundesverfassungsgericht angerufen, weil er die Verfassungsmäßigkeit dieser Wertermittlung bezweifelt. Das Bundesministerium der Finanzen hat daraufhin mit gleich lautenden Erlassen der obersten Finanzbehörden der Länder vom 17. Juni 2011 mitgeteilt, dass die Grunderwerbsteuer in diesen Fällen nur vorläufig festgesetzt wird.

E. Sonstige Kosten

Keine.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DIE BUNDESKANZLERIN

Berlin, 16. Mai 2012

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Prof. Dr. Norbert Lammert
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Absatz 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 895. Sitzung am 30. März 2012 beschlossenen

> Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grunderwerbsteuergesetzes - Grunderwerbsteuerbefreiung bei Zusammenschlüssen kommunaler Gebietskörperschaften

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium der Finanzen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Mit freundlichen Grüßen

Angela Merkel

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grunderwerbsteuergesetzes – Grunderwerbsteuerbefreiung bei Zusammenschlüssen kommunaler Gebietskörperschaften

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1
Änderung des Grunderwerbsteuergesetzes

§ 4 des Grunderwerbsteuergesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Februar 1997 (BGBl. I S. 418, 1804), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 1. November 2011 (BGBl. I S. 2131) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Die Nummern 4 bis 8 werden aufgehoben.
2. Nach Nummer 3 wird folgende Nummer 4 eingefügt:

   „4. der Übergang von Grundstücken gemäß § 1 Absatz 1 Nummer 3 und von Gesellschaftsanteilen gemäß § 1 Absatz 3 Nummer 2 und 4 als unmittelbare Rechtsfolge eines Zusammenschlusses kommunaler Gebietskörperschaften, der durch Vereinbarung der beteiligten Gebietskörperschaften mit Zustimmung der nach Landesrecht zuständigen Stelle oder durch Gesetz zustande kommt, sowie Rechtsgeschäfte über Grundstücke gemäß § 1 Absatz 1 Nummer 1 und über Gesellschaftsanteile gemäß § 1 Absatz 3 Nummer 1 und 3 aus Anlass der Aufhebung der Kreisfreiheit einer Gemeinde;“.
3. Die bisherige Nummer 9 wird Nummer 5.

Artikel 2
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Ausgangslage und Zielsetzung des Entwurfs

1. In der Bundesrepublik Deutschland ist die demographische Entwicklung von einer fortschreitenden Alterung und einem Rückgang der Bevölkerung geprägt. Diese Entwicklung ist besonders in den neuen Ländern ausgeprägt, aber auch die alten Länder sind langfristig gesehen von ihr betroffen, da sich ihr Geburtendefizit immer weniger durch Nettowanderungsgewinne ausgleichen lässt.

   Nach der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes vom Februar 2010 wird die Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland von 82,0 Mio. Einwohnern im Jahr 2008 auf 77,4 Mio. Einwohner im Jahr 2030 zurückgehen (Variante Untergrenze der „mittleren“ Bevölkerung). Diese Entwicklung ist insbesondere in den neuen Ländern ausgeprägt (Brandenburg –10,5 Prozent, Mecklenburg-Vorpommern –15,2 Prozent, Sachsen –13,3 Prozent, Sachsen-Anhalt –21,2 Prozent, Thüringen –18,7 Prozent). Aber auch für alle alten Flächenländer wird vom Statistischen Bundesamt in dieser Prognose ein Bevölkerungsrückgang vorhergesagt, der insbesondere in Niedersachsen (–6,9 Prozent), in Nordrhein-Westfalen (–6,1 Prozent) und im Saarland (–13,8 Prozent) ausgeprägt ist.

   Die negative demografische Entwicklung tangiert die öffentlichen Finanzsysteme, die öffentlichen Verwaltungen und den öffentlichen Dienst u. a. dadurch, dass für die betroffenen Gebietskörperschaften der relative Anteil an den gesamten Steuereinnahmen abnimmt, die Ausgaben für öffentliche Leistungen mit hohem Fixkostenanteil je Einwohner aber steigen. In den neuen Ländern kommen die Belastungen durch das Auslaufen des Solidarpakts II bis zum Jahr 2020 noch erschwerend zu dieser Entwicklung hinzu.

   Ein wichtiges Instrument, um bei zurückgehender Bevölkerung und rückläufigen Einnahmen leistungsfähige Verwaltungseinhalten zu erhalten, sind Zusammenschlüsse von kommunalen Gebietskörperschaften und die Aufhebung der Kreisfreiheit von Gemeinden. Dabei geht es insbesondere darum, dass auch Kommunen in vom demographischen Wandel besonders betroffenen Regionen ihren Einwohnern und Unternehmen die erforderlichen Leistungen erbringen können, um im Wettbewerb mit anderen deutschen und europäischen Regionen ein attraktiver Standort zu bleiben. Von der Europäischen Union werden deshalb die vom demographischen Wandel betroffenen Regionen aus den Strukturfonds bei der Entwicklung von Lösungsansätzen unterstützt.

2. Bei Zusammenschlüssen von Kommunen und bei Einkreisungen gehen typischerweise kommunale Grundstücke oder kommunale Gesellschaftsanteile an Unternehmen, die ihrerseits über Grundeigentum verfügen, auf eine andere oder eine neu gebildete Kommune über. In zahlreichen dieser Fallkonstellationen kommt es dabei zu einem nach § 1 Absatz 1 Nummer 1 und 3 des Grunderwerbsteuergesetzes (GrEStG) bzw. nach § 1 Absatz 3 GrEStG steuerbaren Vorgang.

   § 4 Nummer 1 GrEStG hatte ursprünglich den Erwerb eines Grundstücks durch eine Körperschaft des öffentlichen Rechts aus Anlass des Übergangs von Aufgaben oder von Grenzänderungen von der Besteuerung ausgenommen. Durch Artikel 15 Nummer 2 Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002 vom 24. März 1999 (BGBl. I S. 402) wurde diese Freistellung einerseits auf juristische Personen des öffentlichen Rechts erweitert, andererseits aber davon abhängig gemacht, dass das Grundstück „nicht überwiegend einem Betrieb gewerblicher Art dient“.

   Bei kommunalen Zusammenschlüssen und Grundstücksübertragungen infolge von Einkreisungen fällt daher seither immer dann Grunderwerbsteuer an, wenn von dem Rechtsträgerwechsel Grundstücke betroffen sind, die dem gewerblich genutzten kommunalen Vermögen zugeordnet sind. Außerdem kann bei einem kommunalen Zusammenschluss oder einer Einkreisung der Übergang bzw. die Vereinigung von Anteilen, die die beteiligten Kommunen an Unternehmen in Privatrechtsform haben, gemäß § 1 Absatz 3 GrEStG einen grunderwerbsteuerpflichtigen Vorgang darstellen, wenn diese Unternehmen über Grundeigentum verfügen. Auch diese Fallkonstellation ist von der Befreiung in § 4 Nummer 1 GrEStG nicht erfasst. Insbesondere bei Kommunen mit Wohnungsunternehmen kann die bei der neuen oder aufnehmenden Kommune anfallende Grunderwerbsteuer daher die mittel- bis langfristig zu erzielenden Einsparungen übersteigen. Diese steuerrechtlichen Rahmenbedingungen stellen demzufolge ein spürbares Hemmnis für notwendige und an und für sich wirtschaftlich sinnvolle Gemeindezusammenschlüsse sowie Einkreisungen dar.

   Es ist daher erforderlich, für Zusammenschlüsse von kommunalen Gebietskörperschaften, wozu Gemeinden und Kreise/Landkreise sowie einzelne Formen höherer Kommunalverbände (z. B. in Bayern die Bezirke) gehören, in § 4 GrEStG eine Ausnahme von der Besteuerung zu regeln. Gleiches gilt für Gemeinden, die von der Aufhebung der Kreisfreiheit betroffen sind.

   Die Ausnahme soll nicht nur für gesetzliche Zusammenschlüsse, sondern auch für solche, die durch Vertrag vollzogen werden, gelten. Eine Beschränkung auf gesetzliche Zusammenschlüsse wäre nicht sachgerecht, weil diesen in der Praxis regelmäßig eine Freiwilligkeitsphase vorausgeht, um den Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung so gering wie möglich zu halten. Im Übrigen können nach den insofern übereinstimmenden Regelungen aller Länder freiwillige Zusammenschlüsse nur aus Gründen des öffentlichen Wohls und mit Genehmigung der Rechtsaufsicht vollzogen werden. Deshalb kommen auch bei freiwilligen Zusammenschlüssen die durch die demographische Entwicklung bedingten landesplanerischen Überlegungen zum Tragen.

3. Die Regelung sollte nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens gegenüber der Europäischen Kommission nach Artikel 108 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union notifiziert werden, um mögliche beihilferechtliche Bedenken auszuschließen.

II. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Änderung des Grunderwerbsteuergesetzes ergibt sich aus Artikel 105 Absatz 2 GG.

III. Kosten der öffentlichen Haushalte

Die Höhe der Steuermindereinnahmen lässt sich nicht beziffern. Sie hängt im Wesentlichen von der Zahl der Gemeindezusammenschlüsse, aber auch deren konkreter Durchführung (Beitritt oder Vereinigung) und der Vermögenszusammensetzung der beteiligten Kommunen ab.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Grunderwerbsteuergesetzes)

Zu Nummer 1

Die Regelungen in den Nummern 4 bis 8 sind durch Zeitablauf gegenstandslos geworden. Sie werden deshalb aus Gründen der Rechtsbereinigung aufgehoben.

Zu Nummer 2

Es wird eine weitere Ausnahme von der Besteuerung in § 4 als Nummer 4 eingefügt. Die Regelung gilt nur für Zusammenschlüsse von kommunalen Gebietskörperschaften und bei Einkreisungen.

Bei Zusammenschlüssen kommunaler Gebietskörperschaften handelt es sich zum einen um den Fall der Eingliederung einer kommunalen Gebietskörperschaft. Die aufnehmende kommunale Gebietskörperschaft tritt in diesem Fall die Gesamtrechtsnachfolge der als Rechtsträger untergehenden beitretenden kommunalen Gebietskörperschaft an. Zum anderen handelt es sich um den Fall der Vereinigung kommunaler Gebietskörperschaften, bei dem die neu gebildete kommunale Gebietskörperschaft Gesamtrechtsnachfolger der an der Vereinigung teilnehmenden kommunalen Gebietskörperschaften wird.

Durch die Regelung wird zum einen eine Ausnahme von der Besteuerung hinsichtlich derjenigen Grunderwerbsteuertatbestände eingeführt, die bei Zusammenschlüssen kommunaler Gebietskörperschaften „unmittelbar“ aufgrund der Gesamtrechtsnachfolge, die durch den Zusammenschluss ausgelöst wird, eintreten.

Zum anderen werden die steuerbaren Rechtsgeschäfte, die aus Anlass der Aufhebung der Kreisfreiheit vorgenommen werden, von der Grunderwerbsteuer befreit.

Die neue Regelung ist daher einerseits enger als die bestehende Ausnahme von der Besteuerung in § 4 Nummer 1. Diese gilt nämlich für den Erwerb eines Grundstücks durch eine juristische Person des öffentlichen Rechts und erfasst die Fallkonstellation, dass das Grundstück aus Anlass von Grenzänderungen oder der Übertragung von öffentlich-rechtlichen Aufgaben von einer juristischen Person auf die andere übergeht bzw. rechtsgeschäftlich übertragen wird. Andererseits ist die neue Regelung weiter gehend, weil sie auch für die von der Freistellung in § 4 Nummer 1 ausgeschlossen Grundstücke kommunaler Gebietskörperschaften, die einem Betrieb gewerblicher Art dienen, gilt. Sie erfasst darüber hinaus auch Fälle der Besteuerung des Grundeigentums von kommunalen Gesellschaften, die bei einem kommunalen Zusammenschluss durch die Rechtsnachfolge in die Gesellschaftsanteile sowie im Falle der Aufhebung der Kreisfreiheit durch die Übertragung der Gesellschaftsanteile nach § 1 Absatz 3 ausgelöst werden.

Bei der vorgeschlagenen Regelung handelt es sich um eine Befreiungsvorschrift, die die grundsätzliche Steuerbarkeit nach dem Grunderwerbsteuergesetz nicht berührt. Demzufolge ist keine flankierende Maßnahme auf dem Gebiet des Umsatzsteuerrechts erforderlich.

Zu Nummer 3

Es handelt sich um eine durch die Regelung in Artikel 1 Nummer 1 notwendig gewordene Folgeänderung.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Anlage 2

Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung begrüßt das Anliegen des Bundesrates, bei notwendig werdenden Zusammenschlüssen von Gemeinden oder der Eingliederung von Gemeinden in Kreise Hilfestellung zu leisten. Die demografische Entwicklung wird die öffentliche Verwaltung in den kommenden Jahren vor große Herausforderungen stellen. Kommunale Zusammenschlüsse und die Aufhebung der Kreisfreiheit von Gemeinden können bei zurückgehender Bevölkerung einen Beitrag zur Erhaltung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung leisten.

Die Einführung neuer Ausnahmen von der Grunderwerbsteuer auf Grundstücksübertragungen aus Anlass von Zusammenschlüssen kommunaler Gebietskörperschaften oder der Aufhebung der Kreisfreiheit von Gemeinden ist aus steuersystematischer Sicht nicht unproblematisch.

Das geltende Grunderwerbsteuergesetz erfasst nach dem Willen des Gesetzgebers alle Rechtsvorgänge, durch die ein inländisches Grundstück von einem Rechtsträger auf einen anderen Rechtsträger übergeht. Die Motive für die Grundstücksübertragung sind dabei unbeachtlich. Das Grunderwerbsteuerrecht besteuert den Grundstücksübergang als solchen ohne auf den Rechtsträger abzustellen. Es ist fraglich, ob ein hinreichender sachlicher Grund besteht, bei Grundstücksübergängen zwischen Betrieben gewerblicher Art der öffentlichen Hand und privaten Betrieben zu unterscheiden. Eine Vergleichbarkeit zum Hoheitsbereich ist nicht gegeben, da der Betrieb gewerblicher Art erwerbswirtschaftlich ausgerichtet ist.

Die Einführung einer neuen Ausnahme von der Grunderwerbsteuer setzt im Hinblick auf Artikel 3 Absatz 1 GG eine Rechtfertigung voraus. Eine Rechtfertigung kann durch Lenkungszwecke erfolgen. Legitime Lenkungszwecke sind solche, die gemeinwohlbezogen wirken (vgl. BVerfGE 110, 274 [299]).

Der geltende § 4 Nummer 1 GrEStG nimmt die Gemeinwohlgründe folgerichtig und zielgenau auf, indem der Übergang eines Grundstücks von einer juristischen Person des öffentlichen Rechts aus Anlass des Übergangs von öffentlich-rechtlichen Aufgaben oder aus Anlass von Grenzänderungen von der Besteuerung ausgenommen wird. Nach dem Grundsatz der Wettbewerbsneutralität werden bisher von der Begünstigung jedoch generell solche Grundstücke ausgenommen, die keinen öffentlich-rechtlichen Zwecken, sondern nur Erwerbszwecken dienen.

Die angestrebte Ausnahme von der Grunderwerbsteuer bezieht hingegen Übertragungen von Grundstücken, die den Betrieben gewerblicher Art der öffentlichen Hand zuzurechnen sind, ein. Die Einbeziehung dieser Grundstücke bedarf im Rahmen des Artikels 3 Absatz 1 GG eines rechtfertigenden Grundes. Ob die Anknüpfung an den Zusammenschluss einer kommunalen Gebietskörperschaft dafür ausreichend ist, bedarf näherer Prüfung.

Gleiches gilt im Hinblick darauf, ob durch die angestrebte Änderung möglicherweise das durch Artikel 2 Absatz 1 GG garantierte Recht auf Teilnahme am freien Wettbewerb tangiert ist. Die Rechte des Wettbewerbers wären betroffen, wenn durch die Nichtbesteuerung der juristischen Person des öffentlichen Rechts hinsichtlich des Betriebs gewerblicher Art die Wettbewerbslage zum Nachteil des privaten Wettbewerbers beeinflusst werden würde.

Darüber hinaus besteht das Risiko, dass die angestrebte Ausnahme eine staatliche Beihilfe i. S. v. Artikel 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) darstellen könnte. Im Gesetzesantrag wird selbst darauf hingewiesen, dass die Regelung nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens gegenüber der Europäischen Kommission nach Artikel 108 Absatz 3 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union notifiziert werden sollte, um mögliche beihilferechtliche Bedenken auszuschließen. Sofern das Gesetzgebungsverfahren weiter verfolgt werden soll, wäre im Hinblick auf dieses Risiko eine frühzeitige beihilferechtliche Abstimmung mit den zuständigen Stellen der EU-Kommission anzuraten.

Mit dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz und den nachfolgenden gleich lautenden Erlassen der obersten Finanzbehörden der Länder wurden die öffentliche Hand und die private Hand bei Umstrukturierungen in Konzern nach Maßgabe des § 6a GrEStG gleichgestellt. Seit dem Jahr 2010 wird damit auch in Kommunalbereich unter den weiteren Voraussetzungen des § 6a GrEStG die Grunderwerbsteuer nicht mehr erhoben. Begünstigt nach § 6a GrEStG sind neben Umwandlungen im Sinne des § 1 Absatz 1 Nummer 1 bis 3 des Umwandlungsgesetzes (UmwG) auch Umwandlungen im Sinne des § 1 Absatz 2 UmwG, wenn sie durch ein anderes Bundesgesetz oder ein Landesgesetz ausdrücklich vorgesehen sind. Es obliegt dem jeweiligen Landesgesetzgeber bei Bedarf entsprechendes Recht zu schaffen.

Die Einführung neuer Ausnahmen bei der Grunderwerbsteuer stünde dem mit der Reform der Grunderwerbsteuer 1983 erreichten Ziel, die Ausnahmetatbestände – bei gleichzeitiger Reduzierung des Steuersatzes – auf das unbedingt erforderliche Maß zu beschränken, entgegen. Infolgedessen wäre mit Forderungen nach weiteren Steuerbefreiungen zu rechnen. Diesen Bedenken könnte durch eine Befristung eventuell Rechnung getragen werden.

Die aus Gründen der Rechtsbereinigung beabsichtigte Streichung der durch Zeitablauf gegenstandslos gewordenen Steuerbefreiungen zu § 4 Nummer 4 bis 8 GrEStG kann im Rahmen eines späteren Gesetzgebungsverfahrens erfolgen.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333